

## **LOS GRANDES PROYECTOS URBANOS: MODELO DE GESTION Y CONSTRUCCIÓN DE “LO PÚBLICO.”**

Rosenstein, C., Chajchir, E., Molteni, G., Formica, D, Ruani, J.L., Ruani, S.  
Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño. Universidad Nacional de Rosario

### **INTRODUCCION**

El objetivo de este trabajo consiste en investigar los Grandes Proyectos Urbanos, identificando sus características esenciales y el rol de los actores urbanos en los mismos, analizando y evaluando su capacidad para aportar al espacio público de la ciudad. Para esto, recurrimos al estudio de casos: Proyecto de Puerto Madero en CABA y Proyecto de Puerto Norte en Rosario, los que constituyen el material a analizar. Dentro de este último tomamos la U.G 2.2 –Ciudad Ribera-. La investigación es cualitativa y exploratoria, a través de entrevistas semiestructuradas a habitantes de la ciudad. Se recaba información secundaria a través de bibliografía, artículos de periódicos, páginas web, etc.

### **GLOBALIZACIÓN Y TRANSFORMACIONES TERRITORIALES**

Podemos definir a la globalización como un proceso económico, productivo y tecnológico que influye en todos los ámbitos de la acción humana. Implica una nueva forma de apropiación del territorio y de concebir la ciudad y su arquitectura, creando una nueva imagen. En este contexto, el suelo urbano es considerado como una excelente inversión y surgen los Grandes Proyectos Urbanos como ejemplo de una nueva política de hacer ciudad.

Basados en el planeamiento estratégico, como mecanismo que contiene la noción de *marketing*, los GPU serían la puesta en acción de esa concepción. (Vainer, C. 2012:193). Así, el Estado queda sometido a la lógica de los capitales privados y a los intereses del mercado inmobiliario. En estos proyectos participan numerosos actores con sus intereses y diversas cuotas de poder para tomar decisiones con lo cual, *“toda intervención va a estar determinada por la puja de esos intereses y por la idea de ciudad que se imponga”*. (Rosenstein, C. 2006:5). En ésta, el espacio público juega un rol fundamental, en tanto *“símbolo de la ciudad misma”* (Borja, J.,2000:s/n) Una de las consecuencias del nuevo modelo es la privatización del espacio público, el cual es reemplazado por espacios de consumo.

### **LOS CASOS**

#### **Puerto Madero, Buenos Aires, Argentina**

En el marco de la política de los 90, aparece la necesidad de promover la búsqueda de lugares estratégicos y transformarlos en flamantes distritos empresariales. En este marco surge el proyecto de Puerto Madero. En 1989 se constituye la “Corporación Antiguo Puerto Madero”, con el objetivo de urbanizar las 170 ha. del viejo puerto, en desuso. En 1991 se realiza un Concurso de Ideas, donde se define un Master Plan. Los actores que intervienen son: El Estado, dueños de los terrenos, consultores relacionados con las sociedades del Estado, empresas privadas locales e inversores y/o compradores extranjeros, grandes estudios de arquitectura e ingeniería, Sociedad Central de Arquitectos y la prensa, ya que a través de ella se genera el interés por parte de inversores extranjeros. (Bruschetti, M. 2007) No se crean mecanismos de captación de plusvalía que, de este modo, queda en manos de privados.

### **Puerto Norte, Rosario, Argentina**

Puerto Norte se ubica en el frente ribereño e implica la renovación de 100 ha de propiedad pública y privada. En el 2004 se desarrolla el Nuevo Plan Urbano, sustentado en el Plan Estratégico Rosario, contándose entre sus proyectos el del Frente Ribereño. En este marco se inscribe el Proyecto de Puerto Norte. El municipio toma medidas: firma un convenio por el cual el Estado nacional cede un 40% del suelo de su propiedad para espacio público, frena las propuestas de los empresarios para construir en el área y llama a un Concurso Nacional de Ideas para un Master Plan. Los actores involucrados son: a/ El Estado nacional, principal propietario de las tierras; b/ El Municipio, ente planificador y regulador de los usos del suelo; c/ los agentes individuales y empresas. El Municipio genera la Ordenanza de Urbanización, por la cual se exige a los urbanizadores la donación de tierra para obras viales y equipamiento urbano, ejecución de la infraestructura y vivienda social. Crea también *la relación de edificabilidad*, mediante la cual se exige al urbanizador el 10% de lo que construya por encima de un valor base que establece el Código para la zona lindera. (Cuenya, B. 2012:61)

### **DISCUSION DE RESULTADOS**

Para la evaluación de estos proyectos hemos intentado un enfoque integral en el que se solapan aspectos de uso, relación con la ciudad, arquitectura y gestión, que pueden contribuir su éxito en términos de calidad, entendiendo que el mejor indicador es el uso real que los habitantes hacen de estos espacios.

Ambos proyectos surgen bajo el paradigma del “urbanismo de los promotores”, (Hall, P. 1996) lo que implica la sumisión del Estado a la lógica del mercado. Para la tradición

urbanística en Rosario, Puerto Norte significa “*una ruptura de los lineamientos de producción de espacio público.*” (Gorelik, 2011:s/n) Pareciera que la gestión local en los últimos años se debilita frente a la presión del capital a nivel global.

Ambos también se sustentan en un plan, pero como afirma Gorelik: “*El Plan Estratégico en Buenos Aires, funciona como aliado de la fragmentación urbana.*” Al ser un proceso negado a la participación ciudadana, el mercado –y el Estado como aliado de éste- imponen su *idea de ciudad*. En Rosario el PER, de carácter participativo, “*se desarrolla en un contexto en el cual las políticas urbanas cuentan con una mayor cohesión y continuidad en el gobierno municipal.*” (Gorelik, 2011:s/n) Sin embargo, mientras que por un lado el PER pretende descentralizar recursos para generar una ciudad equitativa, Puerto Norte los concentra para un pequeño sector de alto poder adquisitivo.

Basados en la *lógica del fragmento*, en el caso de Puerto Madero ésta “*ha funcionado como la contraparte urbana de la creciente fragmentación social.*” (Gorelik, 2011:s/n) En Puerto Norte, si bien la intervención hace visible enormes extensiones de tierras que habían permanecido ocultas y encadena el sector al cinturón de espacios verdes de la costa -1900 m de recorrido continuo-, este proyecto implica la renuncia al paradigma de la compensación urbana que le dio sustento a la reconversión de la costa central<sup>1</sup>, reemplazándolo por el del fragmento que, “*lejos de aparecer como un modelo de respeto a la diferencia, es una confirmación de la desigualdad*”. (Gorelik, 1997, citado por Muñoz, 2008) Por otro lado, el impacto del proyecto con su entorno, podría dar lugar a procesos de gentrificación. El municipio hasta el momento, no ha creado los instrumentos para favorecer la permanencia de la población residente de menores recursos.

Respecto a Puerto Madero no cabe duda que significa una dinamización urbanística, la dotación de nuevos espacios públicos e importantes inversiones. En este sentido habría sido un importante éxito, el cual es resaltado por la Corporación: “*Si la rentabilidad privada da la correcta medida de la razonabilidad social de una inversión, Puerto Madero fue extremadamente útil para el país*”. (Garay, 2007:s/n), pero al mismo tiempo, son numerosos los autores (Lekerman, 2005; Szajnberg, 2006) que ponen de manifiesto el carácter excluyente

---

<sup>1</sup> El Parque de España, proyecto del estudio Martorell, Bohigas y MacKayen (1978) es un ejemplo de producción del espacio público basada en el paradigma del proyecto urbano como forma de intervención en la ciudad.

de Puerto Madero y la segregación espacial que ha generado la intervención urbana. Los mismos involucrados en la intervención afirman: “*Si lo analizamos económicamente, termina siendo una transferencia de recursos de toda la sociedad hacia un sólo barrio, que paradójicamente es uno de los más caros de la ciudad...*” (Garay, 2007:s/n)

Puerto Norte incluye instancias de negociaciones, acuerdos entre actores públicos de distintas jurisdicciones y entre actores públicos y privados y la aplicación de instrumentos para la captación de plusvalía, que aunque positivo, resultarían insuficientes ante la extraordinaria valorización del suelo que genera el proyecto.

En términos físicos, Puerto Madero se resuelve con trazados no reconocibles como paisaje urbano como cuadras que superan los 800 metros. La mayor cantidad de espacio es privado<sup>2</sup> y aparecen nuevas tipologías edilicias como las torres jardín, las que actuarían a modo de *privatización del paisaje*. El resultado se exhibe como una sumatoria de objetos sin relación, y el espacio abierto sería el remanente que ha quedado entre los mismos.

En Puerto Norte, el conjunto articula los sólidos y los vacíos en un trazado global que apunta a ordenar las iniciativas privadas. El espacio público es del 60%, mientras que el privado del 30%.<sup>3</sup> (Municipalidad de Rosario:s/f) Sin embargo lo construido no respeta lo planteado en el Master Plan, debido a la presión de los desarrolladores.<sup>4</sup>

En relación con el uso del espacio público por la población, los resultados determinarían que los tanto *porteños como* habitantes del conurbano, concurren masivamente a Puerto Madero eligiendo la Costanera Sur y no las avenidas, bulevares y paseos pertenecientes al proyecto. Tampoco Puerto Norte pareciera ser una opción de recreación para los rosarinos, quienes optan por los grandes parques ribereños. El nuevo espacio no logra ser apropiado por la sociedad<sup>1</sup> y sería visto como *espacio de exclusión*. Su resolución arquitectónica contribuiría a ello: un espacio *pobre* con un uso indiscriminado de piso seco.<sup>2</sup> Tanto el espacio privado como el público le pertenecerían a la misma clase social.

---

<sup>2</sup> 68% de espacio privado y 32% de espacio público sin contar diques ni Reserva Ecológica. (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2008)

<sup>3</sup> Este cálculo se realiza teniendo en cuenta la “pisada” de los edificios. Si se hiciera tomando en cuenta los m<sup>2</sup> construidos –es decir, m<sup>2</sup> por habitante-, el espacio público resulta inferior a la de una manzana de la trama urbana.

<sup>4</sup> El hotel sobre los antiguos silos posee cuatro plantas y las salientes para una quinta, cuando la ordenanza votada por este Concejo permite sólo dos.

La característica de “participación” que define al espacio público, es la que está ausente en ambos casos. El habitante de distintos sectores de la ciudad no elegiría estos espacios *ordenados y prediseñados*, sino aquellos donde logra apropiación, donde se relaciona con otros, donde hay *tumulto y desorden*. El rol que juega la arquitectura sería determinante: “El diseño del espacio público no es neutral. Cuando quedan restringidas las actividades a realizar es porque existe una voluntad al respecto”. (Martínez de San Vicente, I.:s/n) Y espacio abierto no equivale, necesariamente, a espacio público.

Ninguno de los dos proyectos posee barreras físicas, pero cuentan con innumerables mensajes simbólicos “*que señalan claramente que ese lugar está fuera del alcance para la mayoría de la sociedad.*” (Reese, E. 2010:s/n)

## **REFELEXIONES FINALES**

Como reflexión final podríamos plantear que la regeneración dirigida a lo físicoespacial, contribuye al mejoramiento de fragmentos urbanos, pero no a la reducción de las desigualdades sociales y espaciales. “*Así, nos inclinamos a poner en duda la creencia de que el acercamiento espacial de agentes muy alejados en el espacio social puede tener un efecto de acercamiento: de hecho, nada es más intolerable que la proximidad física de personas socialmente distantes.*” (Bourdieu, 1999:s/n) La incapacidad de estos proyectos en aportar al espacio público, estaría dada por el paradigma que los sustenta. El vicio de origen residiría en el sometimiento del Estado y a través de él, del espacio y los intereses públicos a los capitales privados y al mercado inmobiliario. (Vainer, 2012) La incorporación de mecanismos e instrumentos, atenuaría los efectos negativos que estas intervenciones producen en la ciudad pero aun así, no garantizan la construcción de *lo público*.

*Lo público* lleva implícito los vínculos entre las personas y estos se inscriben en el espacio, de tal modo que la arquitectura es determinante en las relaciones sociales, pero la clave residiría en las decisiones políticas que se toman. Así, el rol que adopta el Estado resulta fundamental en la mediación entre los intereses del capital privado y los de la sociedad, para que los nuevos suelos que se incorporan al circuito de producción, produzcan rentabilidad social para la población y comercial para los privados. Una de las cuestiones medulares a la hora de pensar ciudades inclusivas es combatir la especulación inmobiliaria y el capital financiero. “*El mercado suelto es destructor de la ciudad.*” (Borja, J. 2000:s/n) La riqueza urbana es

construida socialmente, y, de no mediar la intervención del Estado, ésta es apropiada por el especulador, impidiendo un desarrollo urbano sustentable, sostenible y equilibrado.

Desde la arquitectura y el urbanismo, nos debería preocupar que los resultados de la transformación física de las ciudades y del territorio ofrezcan las mejores formas posibles, y sean también los más eficientes socialmente.

## BIBLIOGRAFIA

**Bourdieu, P.** (1999) *El fin del mundo*. En: Bourdieu, P. Director. La Miseria del Mundo. Akal Ed., Madrid.

**Borja, J.** (2000) “Gobierno de la ciudad y políticas públicas en la era de la globalización”. Conferencia Mundial de Política Social Urbana. Valencia, España. (mimeo)

**Bruschetti, M.** (2007) “El proceso de urbanización en Puerto Madero”. Las tesis de Belgrano Nro. 205. Universidad de Belgrano, Buenos Aires. (mimeo).

**Cuenya, B.** (2012) “Grandes proyectos urbanos, cambios en la centralidad urbana y conflicto de intereses. Notas sobre la experiencia argentina”. En: CUENYA, B. et al (compiladores). *Grandes Proyectos Urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*. Café de las Ciudades, Buenos Aires

**Garay, A.** (2007) “On the administration of urban projects; The lessons of Puerto Madero”, en LIERNUR, Jorge F. (editor) (2007) *Puerto Madero waterfront. Munich-Berlin-London-New York*. Harvard University Graduate School of Design – Prestel, pp. 74-83.

**Gerber, A.** (2011). “Rosario se ve mejor, ¿pero está mejor?” Diario La Capital, 06-12-2011

**Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.** Estudio Puerto Madero - Uso de suelo -, 2008.

**Goycoolea.** (2007) Entrevista. Diario Página 12.

**Gorelik, A.** (2011). “Las ideas urbanísticas en la década de 1980 en Buenos Aires. Una historia del concurso para Puerto Madero”. *Correspondencias: arquitecturas, ciudad, cultura* (1a ed., pp. 205–263). Buenos Aires: Nobuko.

**Hall, Peter** (1996). “La ciudad de los promotores. La práctica urbanística cuestionada: Baltimore, Hong Kong, Londres, 1975-1987”. En: *Ciudades del Mañana*, Ediciones del Serbal,

**Lekerman, V.** (2005) “Procesos informales de ocupación de tierras en la Ciudad de Buenos Aires. Villas o asentamientos? El caso de Costanera Sur”. Cuadernos de Antropología Social (22), 115.

**Martínez de San Vicente, I.** Entrevista, 2016.

**Municipalidad de Rosario.** Sección 8.44. Plan de Detalle Unidad de Gestión N° 2 – Sector 2” del Plan Especial 2ª Fase del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz – Puerto Norte. En: <http://www.rosario.gov.ar/> (s/f)

**Reese, E.** (2010) Entrevista. En: [http://www.lincolninst.edu/pubs/1816\\_Perfil-Docente--Eduardo-Reese](http://www.lincolninst.edu/pubs/1816_Perfil-Docente--Eduardo-Reese)

**Rosenstein, C.** (2008) “Proyecto de arquitectura y proyecto urbano”. Ficha de cátedra. Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño. Universidad Nacional de Rosario. (mimeo)

**Szajnberg, D., et al.** (2006) “Privatización de suelo público y especulación inmobiliaria en Buenos Aires”. DPH diálogos, propuestas, historias para una Ciudadanía Mundial. En: <http://base.d-ph.info/es/dossiers/index.htmlwww.corporacionpuertomadero.com>

**Vainer, C.** (2012) “Grandes Proyectos Urbanos. Que son y como evaluarlos”? En: CUENYA, et al (compiladores). *Grandes Proyectos Urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*. Café de las Ciudades, Buenos Aires. Pags 181-224.

<sup>1</sup> La mayoría de los entrevistados de clase media-baja, residentes de barrios alejados al centro, expresan desconocer este espacio o creen que es privado.

<sup>2</sup> Para muchos es visto como un “lugar de consumo.”

